

審査基準の現状・共通課題と展望

飯田市歴史研究所 研究員

安岡 健一 やすおか・けんいち

1. はじめに

本稿は、平成25年度アーカイブズ研修Ⅱにおける第3班のグループ討論の記録である。本班では、国立、県立、市立と多様な設立主体による施設からの参加があった。また、長期間にわたる運営の蓄積がある施設から、これから運営を始める施設まで、その経験についても幅があった。そのために、まずはそれぞれの施設における歴史公文書の公開状況を自己紹介も兼ねて報告し、共通課題を引き出すことを目指して討論が開始された。

各人が現状と課題を報告したのち、そこから抽出されたテーマが、研修時に発表した「審査基準の現状・共通課題と展望」である。本稿の構成は、この発表内容を基礎としつつ適宜グループ討論の際に出された意見を補っていくものとする。

参加者の所属と役割分担は次のとおりである（名簿順、所属は研修当時のもの）。

島田越幸（国立公文書館、発表）、柳橋正雄（茨城県立歴史館）、原田真由美（富山県公文書館：記録）、荒木清二（広島県立文書館：司会）、知念枝里子（沖縄県公文書館：書記）、大野博子（北九州市文書館）、瀧川和也（三重県：発表）、相川大輔（越谷市）、安岡健一（飯田市：執筆）なお、各施設の課題としてあげられた点については、参加者個人の見解を含むことを念のため明記しておく。

2. 利用のための審査基準について

今回のアーカイブズ研修Ⅱにおける「歴史公文書等の利用に係る審査について」というテーマに即して、報告では各施設の審査基準の有無とその

運用について紹介された。国立公文書館では「独立行政法人国立公文書館における公文書管理法に基づく利用請求に対する処分に係る審査基準」（平成23年4月1日決定、平成25年4月1日改正）を定めており、その参考として「30年を経過した特定歴史公文書等に記録されている個人情報について」を定めている。研修初日の講義（事例報告①）において事例として取り上げられたこともあり、それを参考にしつつ、共通点や違いに言及しながら各施設の実情が紹介された。班の構成施設と各施設の審査基準についてまとめたものが次ページの表である。

質疑を交えた紹介を通じて、制限事項は大半の施設で定められているものの、非公開期間の目安を定めた審査基準がない施設が過半数であり、そうした施設では基準の作成を必要としているが、すでに策定している施設でも担当者によって判断に幅が生じると感じられていることが明らかとなった。このことから、仮に審査基準が存在したとしても、それだけで担当者による判断の違いを無くすことはできず、細則を作ることがその次の段階では課題となることが共有された。

それと同時に、管理する公文書を非公開とするときに、利用者に対して合理的な説明が可能か、というアカウントビリティに関する問題が別に存在することも浮き彫りとなった。細則を定めて、事例を蓄積し、属人的な判断の揺れが縮小できたとしても、それが内規に留まるならば利用者に明示して説明することは困難なままである。現時点では、本班においては、国立公文書館を除き、いずれの施設においても歴史公文書の利用は請求権

	施設名 (設立年)	設置主体 (人口：2013 年現在)	期間を定 めた審査 基準(有 =○)	30年原則 踏まえて いる	課題
1	国立公文書館 (1971年)	独立行政法人	○	○	公文書管理法に則って公開し、審査は基準を基に個別に行っている。
2	沖縄県公文書館 (1995年)	知事 (141万)	○	○	改正前の国立公文書館の基準に準拠して審査を行っている。ただし、この場合、審査基準の幅が広いこともあり、運用にあたっては担当者によって判断が異なることがある。公開にあたって、複数の担当が関わる場合のすり合わせの必要がある。
3	茨城県立歴史館 (1973年)	教育委員会 (292万)		○	公開については、「行政文書閲覧制限基準」や、従来積み上げてきた事例を内規的に活用した「過去の判定例のあらまし」を用いて審査している。個人情報の非公開期間について明確な基準はないため、今後は国立公文書館や他館を参考にして、基準を作成する必要がある。
4	広島県立文書館 (1988年)	知事 (283万)	○	○	沖縄県公文書館と同様、改正前の国立公文書館の審査基準を援用している。非公開期間に幅を持たせていることによって、柔軟な判断ができるというメリットがあるが、他方で判断基準を利用者に説明しにくいというデメリットもある。
5	富山県公文書館 (1987年)	知事 (107万)			茨城県立歴史館と同じく、非公開期間について確定した基準がない。県民の利用に供するにあたり、国立公文書館や他館を参考に、基準を定める必要が将来的に生じる可能性がある。
6	三重県総合博物館 (2014年〔予定〕)	教育委員会 (182万)	準備中		2014年4月に開館を予定しており、現在審査基準作成の途中である。作成に当たっては国立公文書館の基準を参考に、ただし運用にあたっては三重県の現状に即した判断が必要になると思われる。
7	飯田市歴史研究所 (2003年)	教育委員会 (10万)			現在、移管された公文書は非公開となっている。その他の地域の私文書について利用制限事項は定められているが、いわゆる「時の経過」を考慮するという条項がないため、何らかの基準が必要。自治体規模から考えても、個人情報の扱いについて慎重になるべき部分と、利用者の要求に積極的に応えるという二つの課題に向き合わなければいけない。国立公文書館の現行基準をそのまま適用すると、非公開期間としては長すぎると考えられる。
8	北九州市文書館 (1988年)	市長 (96万)			歴史的公文書は、現在非公開であり運用のなかで実際に整理しながら審査できるよう準備している。審査基準は準備中である。
9	越谷市 (準備中)	(33万)	準備中		旧町村役場文書の公開について、従来は市立図書館において、情報公開条例および個人情報保護条例に基づき審査をしてきた。したがって、「時の経過」を考慮した歴史公文書に特化した基準は存在せず、今後、越谷市の実態に即した基準が明文化される必要がある。

に基づくものではなく、非公開決定に対する異議申し立てが可能となる制度を定めていない。すでに指摘されているように、利用決定が行政処分であるかどうか自体が明確ではないとはいえ、利用決定が行政処分であるとした公文書等の管理に関する法律の趣旨に鑑みれば、地方自治体に設置された施設の非公開決定も行政処分であるという見方が拡大していくと思われる¹。公正かつ適切な基準の策定が切実に求められている。

この点に関連して、今回の研修で紹介された国

立公文書館の「ライフステージ」に基づく審査基準、すなわち記載された情報に基づき識別される個人における標準的なライフステージを想定して非公開までの期間を定めるという考え方は、多くの参加者にとって説得的なものとして受け止められた。その一方で、これまで一定の幅をもって定められていた「目安」が非公開期間の長期化という方向で一元化されたことによって、利用の観点からすると制限が大きくなったともいえる（具体的には30年～50年とされた目安が50年となり、

50年～80年とされた目安が80年となった)。利用者の側でも自分の生きた時代について調べたいという要求が存在するという、そもそも情報公開が行政に対する主権者参加を促すという観点から推進されているケースも少なくないことを考えると、利用者の側のライフステージについても考慮する必要があるという意見もあった。大量の閲覧請求があっても、マスキングなどを施し部分公開という対応できる人的余力があればこの問題は解消するが、実際には各施設ともそうした十分な余裕がない中で運営されている。報告のなかで言及があった、一件の大量請求のためにその他の業務が大きく遅滞するケースは、決して例外的とは言えないだろう。とはいえ、歴史公文書を利用に供するとき、常日頃文書に接している行政担当者とは異なり、一般の利用者には相当多数の文書を参照しなくては全体像の把握が困難であることも当然想定される。審査基準の作成が、その結果として少なくない非公開文書を生み出すことに繋がらないよう配慮が求められる。

また、国立公文書館の基準は表記上「目安」となっているが、実質的には「上限」として運用されていることなので、所定の期間が過ぎた場合にはすべて公開ということになるのだろうが、地域においてはそうした一律の対応が困難となる場合が種々想定されることも指摘された。例えば、個人識別の容易さの度合いは、施設の設置される自治体の規模によって、またその自治体の存在する地域の歴史によって異なる。非公開資料の存在を縮小していくべきであるとの共通認識はあるものの、近代における民間の資料、近世期の資料を所蔵している施設が多いため、他の由来を持つ資料の利用との整合性も今後検討されるべき課題であろう。

3. 目録の作成について

審査基準とセットで議論となったのが、目録作成に関する施設ごとの違いである。理想としては非公開資料も目録に載せるべきであろうという意見で一致しているとはいえ、実際の運用にあたっ

ては非公開資料を目録に掲載していない施設も存在する。また、目録の公開までの期間としても、移管から半年以内に簡単な目録作成を行っているケースから、目録の公開自体が30年後となるケースも報告された。この違いは、利用申請を受けてから個別に審査を行うか、あらかじめ審査を行っておくかの違いにもよる。また、目録記載事項についても、今後具体例を比較しながら、作成にかかる労力と有用性の両面から検討がなされる必要が指摘された。

理想としては一致しているにも関わらず、運用面において非公開資料を掲載することに躊躇があるのは、文書作成原課から文書が移管されにくくなる可能性への懸念が原因の一つとして指摘された。作成原課に移管可否の判断が委ねられており、かつ申請に対する公開判定に作成原課が関わっていない場合、そうした事態は容易に起こり得る。また非公開資料を目録として示した場合に、神奈川県立公文書館の事例（事例報告②）のような審査請求が増加する可能性も議題となった。この点については、非公開文書も含めてすべて目録に掲載し公開している施設から、相当期間運用しているが特段の問題が生じることはなかったことが報告された。このような、実際に踏み込んで公開をしてきた施設の経験に学ぶことが、今後の新たな公文書館設置を後押しするものとなるだろう。

4. 利用目的を問う意味について

審査の基準について、資料ごとに設定される非公開期間が主な議論の対象となったが、各施設が利用請求の際に利用目的を問うているのかどうかということも議論となった。国の審査基準では、利用請求者に対しては、特段の利用目的に関する基準を設けておらず、国立公文書館の利用に際しても利用目的について利用請求者が記載することはない。利用目的を請求の際に求める施設とそうではない施設があり、また、利用目的の記載を求めているが、実質的には利用審査や利用の可否の判断の基準にはしていないという施設もあった。このほか、一般の利用請求とは別の枠組みとして、

非公開資料でも学術・研究目的に限り特別に閲覧を認める制度を具備している施設も存在する。だが、そうした制度は一般の利用者との公平性を担保するという観点から、近年ではほとんど運用されなくなっているとのことである。実際、現場レベルでは利用目的の学術性（≒公益性）に基づいて判断することは困難であろうとの見解が多かった。だが、私見では、異議申し立ての際には結局は利用目的も含めて審議の対象になるのであり、この点については異議申し立てを受け止めるあり方と関連させて考えるべきであるように思われた。例えば、公的な統計については二次利用、すなわち公益性の高い「目的外利用」についてはそれを推進するための検討会が、数年前から総務省を中心に進められている。こうした潮流は今後の公文書一般の活用にも鑑みられる必要があるだろうし、検討会等を未設置の自治体が多い現状においてはメリットとして提示しうるのではないだろうか²。

5. おわりに

第3班は冒頭に述べたように多様な参加者によ

り構成されていたため、各自の現状を共有することに多くの時間を必要とした。そうしたきこちなさもあったものの、限られた時間の中で公開基準については、少なくとも各地域の実情に即してなんらかの基準を定める必要があるということと、運用に際してのブレをなくしていく方向性は確認された。各施設がゼロからその基準を定めるのは困難なため、現実には国立公文書館の基準を援用することになるという意見が多く寄せられたが、各施設が基準を自主的に決めてゆくのが望ましいのではないかという意見もあった。

共通課題とされたものの中には、文書館等の各施設だけでは解決の困難な問題も含まれており、より一層、行政機関内部および社会に対してアーカイブズの意義と理念を広めていく努力が必要であることも確認された。また、今後、各施設・地域の実情に応じた事例を積み上げていくことと、そうした事例の中から生まれてくる最先端の情報を交換できる場が必要であることが共有された。そのため、各施設・地域の事例について記録を残してデータベース化していくことができないかという希望が出されたことも記しておきたい。

¹ 宇賀克也『改訂版 逐条解説 公文書等の管理に関する法律』（第一法規・平成25年）186頁。また早川和宏氏は地方自治体における公文書については、公文書管理法よりも広く利用を認めることが法の趣旨にのっとっているとの考えを示している。早川和宏「地方自治体の公文書管理・公文書館的機能の整備」『アーカイブズ』42号（平成22年）7頁。

² 総務省ウェブサイト「統計データの二次的利用促進に関する研究会」

URL: <http://www.stat.go.jp/info/kenkyu/2jiriyou/index-2.htm>（2014年3月14日閲覧）。